

Exigência pecuniária de natureza não-tributária

Renato Belo Vianna Velloso*

A definição de tributo constante no art. 3º do CTN estipula-o como 'toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada'.

Uma primeira leitura isolada de tal dispositivo poder-se-ia levar ao entendimento de que, ao Estado, só seria lícito instituir prestação pecuniária compulsória se esta constituísse tributo, porém, tal conclusão é equivocada.

De início, cabe atentar para a classificação das receitas públicas, as quais se dividem em originárias e derivadas. Receita pública originária é aquela proveniente da aplicação ou uso do próprio patrimônio público, como aluguéis, juros, rendimentos etc. Por receita pública derivada tem-se aquela oriunda do patrimônio de terceiros distintos da entidade tributante em decorrência de exigência legal, portanto, revestida de compulsoriedade.

Nesse sentido, ensina Fernando Guimarães Ferreira:

"(...) renda é toda receita auferida por uma pessoa de direito público, seja qual for sua natureza ou fonte, equivalendo, no sentido da ciência das finanças, à receita pública, abrangendo toda a entrada que se integra no patrimônio da coletividade pública, de maneira que compreende não só as receitas originárias, provenientes da exploração de rendas oriundas dos bens e empresas comerciais e industriais das corporações territoriais, senão também as receitas derivadas, arrecadadas mediante constrangimento legal."¹

Embora a grande maioria das receitas derivadas seja objeto de arrecadação de tributos, não é verdade que tais ingressos possuam somente natureza tribu-

tária. Um exemplo disso são as multas decorrentes da ação do Estado como agente de fiscalização, como no caso do trânsito, vigilância sanitária, dentre outros. Tais ingressos são igualmente receitas derivadas.

Maior perplexidade, porém, se vê na hipótese do Estado instituir prestação pecuniária compulsória por meio de lei e que não seja sanção por ato ilícito. Ainda assim, é possível o Poder Público estabelecer tal exigência.

Sobre o tema ensina Aldemário Araújo Castro:

"Ocorre que é juridicamente válida a criação, pelo Poder Público, de uma exação, de uma exigência pecuniária, desprovida de natureza tributária, com ou sem fundamento constitucional expreso ou explícito. A instituição em questão é viável desde que atendido o princípio da legalidade e certas restrições próprias da ordem constitucional vigente, tais como a proporcionalidade e seus consectários."²

O citado autor fundamenta seu entendimento sob o argumento, acertado, diga-se de passagem, de que o Estado Brasileiro possui diversos objetivos constitucionais a serem atingidos e, para tanto, pode se valer de vários mecanismos para atingir seu desiderato, inclusive instituir exigências pecuniárias compulsórias que não tenham natureza jurídica de tributo. Isso porque a regulação da ordem econômica permite 'a fixação em lei de condicionamentos ou limitações ao exercício ou desenvolvimento de certas atividades econômicas, notadamente aquelas estratégicas'³.

Cabe destacar que a jurisprudência já teve a oportunidade de enfrentar o tema, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionado pela legitimidade do Poder Público instituir exigência pecuniária compulsória de natureza não tributária quando apreciou a cobrança do salário-educação sob a égide do anterior ordenamento constitucional (RE nº 83.662).

* Juiz de Direito do Estado do Ceará, ex-Procurador da Fazenda Nacional, pós-graduado em Gestão Pública pela Fundação Getúlio Vargas/RJ.

¹ FERREIRA, Fernando Guimarães. *Da infringência ao princípio da imunidade intergovernamental recíproca pela incidência do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF) nas aplicações financeiras dos entes federados*. Juris Plenum Ouro, Caxias do Sul: Plenum, n. 3, set.2008. 1 DVD.

² CASTRO, Aldemário Araújo. *Constitucionalidade da exigência pecuniária, efetivada pelo Poder Público, desprovida de natureza tributária*. In, Aldemário Araújo Castro Home Page, 08.jan.2006 [Internet]. Disponível em <http://www.aldemario.adv.br/exigpecu.htm>. Acesso em 05.nov.2008.

³ Op. cit.

A jurisprudência atual destaca a natureza não-tributária do salário-educação antes da Constituição de 1988:

"Constitucional - Tributário - Processual Civil - Ilegitimidade passiva ad causam da União Federal (Fazenda Nacional) - Decadência - Sistemática do lançamento por homologação - Contribuição para o salário-educação - Decreto-Lei nº 1.422/75 - Decretos nºs 79.923/75 e 87.043/82 - Recepção pela EC nº 01/69 e Constituição Federal de 1988 - Incidência sobre o pro labore - Cabimento. [...] 3 - Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal o salário-educação, sob a égide da Constituição de 1967, não tinha natureza tributária, razão pela qual a fixação de suas alíquotas não estava sujeita ao princípio da estrita legalidade. 4 - O salário-educação foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, não tendo o art. 25 do ADCT/88 o condão de revogar ou anular o Decreto-Lei nº 1.422/75 e os Decretos nºs 79.923/75 e 87.043/82, que fixaram as alíquotas da contribuição. 5 - "É constitucional a cobrança da contribuição do salário-educação, seja sob a Carta de 1969, seja sob a Constituição Federal de 1988, e no regime da Lei nº 9.424/96" (Súmula nº 732/STF). 6 - Apelação provida em parte. 7 - Sentença reformada parcialmente." (Apelação Cível nº 1999.35.00.001338-6/GO, 7ª Turma do TRF da 1ª Região, Rel. Catão Alves, Rel. Convocado Francisco Renato Codevila Pinheiro Filho. j. 09.10.2006, unânime, DJU 01.11.2006).

O mesmo se diga da contribuição ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a qual o STF já declarou não possuir natureza tributária (RE nº 100.249/SP). Em idêntico sentido manifestou-se recentemente o Superior Tribunal de Justiça (STJ):

"Processual Civil. FGTS. Execução fiscal. Redirecionamento a sócio-gerente. Art. 135 do CTN. Inaplicabilidade às dívidas de natureza não-tributária. 1. A norma insere no art. 135 do CTN, que permite o redirecionamento da execução ao sócio-gerente, não se aplica às contribuições ao FGTS, pois tais dívidas não possuem natureza tributária, o que afasta a incidência do referido diploma legal (q. v., verbi gratia: REsp 981.934/SP, 2ª Turma, Min. Castro Meira, DJ de 21.11.2007; REsp 898.274/SP, 1ª Turma, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 01.10.2007; MC 12.144/SP, 2ª Turma, Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.12.2006; REsp 837.411/MG, 2ª Turma, Min. Eliana Calmon, DJ de 19.10.2006). 2. Recurso especial a que se nega provimento." (Recurso Especial nº 817496/PR (2006/0025365-2), 2ª Turma do STJ, Rel. Convocado Carlos Fernando Mathias. j. 22.04.2008, unânime, DJ 09.05.2008).

"Processual Civil. Recurso Especial. Execução fiscal. FGTS. Redirecionamento. Dívida não-tributária. Inaplicabilidade do art. 135, III, do CTN. 1. As contribuições destinadas ao FGTS não possuem natureza tributária, mas de direito de natureza trabalhista e social, destinado à proteção dos trabalhadores (art. 7º, III, da Constituição). [...]" (Recurso Especial nº 898274/SP (2006/0237786-0), 1ª Turma do STJ, Rel. Teori Albino Zavascki. j. 28.08.2007, unânime, DJ 01.10.2007).

Sobre a natureza não-tributária do FGTS, Aldemário Araújo Castro destaca:

"Devemos destacar os seguintes aspectos jurídicos confirmadores da ausência de natureza tributária da contribuição para o FGTS:

a) a Dívida Ativa do FGTS não se confunde com a Dívida Ativa da União (são dois cadastros distintos, sem comunicação jurídica ou operacional entre si);

b) como consequência da situação anterior, a regularidade fiscal para com a Fazenda Nacional é distinta da regularidade fiscal perante o FGTS (art. 7º, inciso V e 27 da Lei nº 8.844, de 1994);

c) a fiscalização do cumprimento das obrigações para com o FGTS é realizada pelos agentes do Ministério do Trabalho (art. 23, caput da Lei nº 8.036, de 1990, e art. 1º da Lei nº 8.844, de 1994), e não, pelos servidores da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda;

d) a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na cobrança institucional dos valores não depositados decorre de previsão legal explícita, desnecessária se estivéssemos diante de tributo da Fazenda Nacional;

e) a jurisprudência sufraga pacificamente o prazo prescricional constante no art. 23, §5º da Lei nº 8.036/90, afastando a aplicação dos arts. 173 e 174 do Código Tributário Nacional.⁴

Merece destaque, ainda, a decisão proferida pelo STF na ADC nº 9-DF, na qual a Corte Suprema declarou a viabilidade de exigência pecuniária compulsória de natureza não tributária com a finalidade de regular atividade econômica, no caso o fornecimento de energia elétrica, ao apreciar a Medida Provisória que instituiu sobretaxa na cobrança de energia elétrica para as unidades consumidoras que ultrapassassem determi-

⁴ CASTRO, Aldemário Araújo. *Breves considerações acerca das exações instituídas pela Lei Complementar nº 110/2001*. In, Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2431>>. Acesso em: 05.nov.2008.

nados patamares de consumo. O julgado recebeu a seguinte ementa:

“ADC 9/DF - Distrito Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Relator(a): Min. Néri da Silveira. Rel. Acórdão. Min. Ellen Gracie. Julgamento: 13/12/2001. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 23-04-2004. Votação: por maioria, vencidos os Min. Néri da Silveira e Marco Aurélio. Ementa Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Provisória nº 2.152-2, de 1º de junho de 2001, e posteriores reedições. Artigos 14 a 18. Gestão da crise de energia elétrica. Fixação de metas de consumo e de um regime especial de tarifação. 1. O valor arrecadado como tarifa especial ou sobretarifa imposta ao consumo de energia elétrica acima das metas estabelecidas pela Medida Provisória em exame será utilizado para custear despesas adicionais, decorrentes da implementação do próprio plano de racionamento, além de beneficiar os consumidores mais poupadores, que serão merecedores de bônus. Este acréscimo não descaracteriza a tarifa como tal, tratando-se de um mecanismo que permite a continuidade da prestação do serviço, com a captação de recursos que têm como destinatários os fornecedores/concessionários do serviço. Implementação, em momento de escassez da oferta de serviço, de política tarifária, por meio de regras com força de lei, conforme previsto no artigo 175, III da Constituição Federal. 2. Atendimento aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tendo em vista a preocupação com os direitos dos consumidores em geral, na adoção de medidas que permitam que todos continuem a utilizar-se, moderadamente, de uma energia que se apresenta incontestavelmente escassa. 3. Reconhecimento da necessidade de imposição de medidas como a suspensão do fornecimento de energia elétrica aos consumidores que se mostrarem insensíveis à necessidade do exercício da solidariedade social mínima, assegurada a notificação prévia (art. 14, § 4º, II) e a apreciação de casos excepcionais (art. 15, § 5º). 4. Ação declaratória de constitucionalidade cujo pedido se julga procedente.”

Assim, embora uma primeira reflexão possa levar ao entendimento equivocado de que não é possível a instituição de exigência pecuniária pelo Estado que não possua natureza tributária, o que se vê é a perfeita possibilidade de tal medida, como ocorre no salário-educação e no FGTS. Isto porque o Estado pode se valer de outros instrumentos, diferente dos tributos, para desenvolver suas atividades e atingir os objetivos delineados na Constituição.

Conclui-se, portanto, que é possível ao Poder Público instituir exigência pecuniária de natureza não-tributária, a qual deverá ser fixada por lei e deve atender ao alcance dos objetivos estatais fixados na Carta Magna.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 817496/PR. Relator Convocado: Carlos Fernando Mathias. j. 22.04.2008. DJ 09.05.2008. JURIS PLENUM OURO, Caxias do Sul: Plenum, n. 5, jan./fev. 2009. 1 DVD.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 898274/SP. Relator: Teori Albino Zavascki. j. 28.08.2007. DJ 01.10.2007. JURIS PLENUM OURO, Caxias do Sul: Plenum, n. 5, jan./fev. 2009. 1 DVD.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC nº 9-DF. Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA. Rel. Acórdão: Min. ELLEN GRACIE. Julgamento: 13.12.2001. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 23.04.2004. JURIS PLENUM OURO, Caxias do Sul: Plenum, n. 5, jan./fev. 2009. 1 DVD.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Apelação Cível nº 1999.35.00.001338-6/GO. Relator: Catão Alves. Relator Convocado: Francisco Renato Codevila Pinheiro Filho. j. 09.10.2006. DJU 01.11.2006. JURIS PLENUM OURO, Caxias do Sul: Plenum, n. 5, jan./fev. 2009. 1 DVD.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. JURIS PLENUM OURO, Caxias do Sul: Plenum, n. 5, jan./fev. 2009. 1 DVD.

CASTRO, Aldemário Araújo. *Breves considerações acerca das exações instituídas pela Lei Complementar nº 110/2001*. In, Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2431>>. Acesso em: 05.11.2008.

_____. *Constitucionalidade da exigência pecuniária, efetivada pelo Poder Público, desprovida de natureza tributária*. In, Aldemário Araújo Castro Home Page, 08.01.2006 [Internet]. Disponível em <http://www.aldemario.adv.br/exigpecu.htm>. Acesso em 05.11.2008.

FERREIRA, Fernando Guimarães. *Da infringência ao princípio da imunidade intergovernamental recíproca pela incidência do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF) nas aplicações financeiras dos entes federados*. Juris Plenum Ouro, Caxias do Sul: Plenum, n. 3, set.2008. 1 DVD.